

Ruth Zimmerling

**Demokratie, Rechtsstaatlichkeit,
politische Gleichheit.
Überlegungen zur permanenten Transition**

1. Soziale Prozesse vollziehen sich nicht von heute auf morgen, sondern über längere Zeiträume – besonders, wenn es um die Veränderung grundlegender gesellschaftlicher Institutionen geht. Im Übrigen sind soziale Ordnungen eigentlich ständig einem zumindest marginalen (und nicht immer intendierten) Umbau unterworfen. Wir müssen also davon ausgehen, dass sich praktisch jedes soziale System zu jedem Zeitpunkt in irgendeinem Prozess des “x-ens”, also “auf dem Weg, x zu werden” befindet.

Manchmal gerät ein bestimmter Typ dieser ständig stattfindenden Prozesse in den Blickwinkel von Sozialwissenschaftlern, die sich dann zwecks näherer Untersuchung auf ihn konzentrieren. So wurde – aus durchaus verständlichen Gründen, deren Erläuterung hier zu weit führen würde – im dritten Viertel des 20. Jahrhunderts den so genannten “Entwicklungsländern” bzw., wie es auf Spanisch treffender heißt, Ländern “auf dem Weg zur Entwicklung” (*en vía de desarrollo*) besondere Aufmerksamkeit zuteil. Inzwischen ist offenbar die Entwicklungsländerforschung wieder etwas aus der Mode gekommen. Stattdessen wandte sich die Aufmerksamkeit in den letzten Jahrzehnten, angeregt durch historische Ereignisse zunächst in Südeuropa und Lateinamerika, später dann auch in Osteuropa, solchen politischen Systemen zu, die vermeintlich “auf dem Weg” bzw., wie es häufiger genannt wird, “in Transition” zur Demokratie sind.

Für die Einschätzung der Probleme und Möglichkeiten solcher “Transitionen” ist es nicht ganz unnütz, daran zu erinnern, dass in manchen vermeintlichen Transitionsländern der betreffende Prozess vor sehr langer Zeit begann und bis heute nicht abgeschlossen ist. Von Peter Waldmann stammt im Zusammenhang mit Entwicklungsprozessen die Beobachtung, dass es Länder gibt, die an der Schwelle zur Entwicklung dauerhaft verharren, ohne die nächste Stufe, also den

angestrebten Zustand tatsächlichen “Entwickeltseins”, je zu erreichen: “Schwellenländer auf Dauer” im paradoxen Zustand des “permanenten take-off”.¹ Genau dasselbe gilt offenbar zumindest in manchen Fällen auch für die Transition zur Demokratie. So kann man z.B. mit guten Gründen behaupten, dass im Fall Mexiko der Prozess, der gelegentlich als ein Prozess “demokratischer Transition” charakterisiert wurde, nunmehr seit mehr als achtzig Jahren um die “Schwelle” zur Demokratie herum oszilliert, ohne sie jemals wirklich deutlich überschritten zu haben.² Manche Autoren haben angesichts solcher Fallbeispiele denn auch besorgt zu bedenken gegeben, dass wir heutzutage vielleicht bestenfalls Zeugen der Stagnation, des Einfrierens von Prozessen echter demokratischer Transition sind.³

Das ist mein Ausgangspunkt für die folgenden Überlegungen, in denen ich der Frage nachgehen möchte, was “Transition zur Demokra-

-
- 1 Vgl. Waldmann (1988: 49). Waldmann argumentiert dort, dass die zu beobachtende Lage Argentiniens als ein Land, das im Zustand des Übergangs bzw. an der Schwelle zur wirtschaftlichen Entwicklung dauerhaft festgefahren scheint, zumindest in Lateinamerika nicht die Ausnahme, sondern die Regel ist.
 - 2 Samuel Huntington etwa, der Anfang der neunziger Jahre fast überall auf dem südamerikanischen Subkontinent Demokratien sah, hat argumentiert, dass Mexiko trotz vieler Jahrzehnte periodisch stattfindender Wahlen und der Proklamation demokratischer Werte in seiner ehrwürdigen Verfassung jedenfalls bis 1991 die Transition zur Demokratie noch nicht vollzogen hatte (Huntington 1991: 120). In seinen Augen ist, entgegen der Einschätzung eines mexikanischen Experten, Mexiko “noch immer eine tropische Demokratie”, womit er offenbar meint, dass das mexikanische System zwar einige Merkmale von Demokratien besitzt, dass es aber (noch) keine “echte” oder “volle” Demokratie ist; vgl. dazu Alan Arias Marín in *Milenio* (Mexico City) vom 15. Oktober 2000, S. 26. Andere Beobachter dagegen meinen durchaus, dass Mexiko den Status einer Demokratie “ohne Adjektive” erreicht hat; und einige behaupten sogar, man könne das genaue Datum nennen, an dem dies geschehen sei: “Glücklicherweise ist Mexiko seit dem 2. Juli letzten Jahres” [gemeint ist das Jahr 2000] eine Demokratie, als “Mexikos erste ganz und gar legitime und demokratische Präsidentschaft seit fast einem Jahrhundert” durch Wahlen entschieden wurde – so Krauze (2001).
 - 3 Das hat kürzlich sogar einen bekannten Autor dazu veranlasst, das “Ende des Transitions-Paradigmas” einzuläuten (Carothers 2002) – eine Annahme, die in der nachfolgenden Debatte von anderen Autoren aus verschiedenen Gründen zurückgewiesen wurde; vgl. die betreffenden Beiträge im *Journal of Democracy* 13.3 (Juli 2002). Die zweifelhaften demokratischen Qualitäten zahlreicher Regime in “permanenter Transition” haben in jüngerer Zeit auch verstärkt das Interesse an so genannten “hybriden” Systemen geweckt; vgl. dazu etwa Diamond „2002) oder Bendel/Croissant/Rüb (2002).

tie” überhaupt heißen kann und welche Voraussetzungen ein erfolgreicher Transitionsprozess hat.

Die Einschätzung eines politischen Regimes als “defekte”, nicht richtig funktionierende Demokratie beruht oft vor allem auf der Feststellung, dass in dem betreffenden Gemeinwesen bestimmte Ungleichheiten vorherrschen.⁴ Die Idee der Gleichheit spielt, mit anderen Worten, eine äußerst wichtige Rolle sowohl für die “Explikation” des Demokratiebegriffs als auch für die “Rechtfertigung” dieses politischen Systemtyps. Das ist zwar nicht der einzige relevante Aspekt, aber ich werde mich im Folgenden auf diesen zentralen Aspekt der Gleichheit konzentrieren.

2. Jede systematische Betrachtung der Demokratie muss notwendigerweise mit einigen begrifflichen Bemerkungen beginnen, da die Fülle existierender rivalisierender Definitionen andernfalls leicht zu Missverständnissen führen würde. Mindestens drei Typen von Definitionen sind m.E. zu unterscheiden:

2.1 *Minimalistische Definitionen*

Nach minimalistischen Definitionen bedeutet “Demokratie” im Wesentlichen nichts anderes als die Anwendung des Mehrheitsverfahrens für die Wahl des politischen Personals eines Gemeinwesens und für das Treffen politischer Entscheidungen überhaupt. Darüber hinaus erwähnen solche Definitionen in der Regel auch die weiteren Kriterien von periodischen Wahlen und allgemeinem Wahlrecht. Während die ersten beiden – also Mehrheitsregel und periodische Wahlen – rein prozedurale Kriterien sind, reflektiert das Letztgenannte die gehaltvolle Idee, dass “Demokratie” Regierung durch “das Volk” bedeutet, womit grundsätzlich alle Bürger gemeint sind und nicht nur eine irgendwie herausgehobene kleinere Gruppe von Personen.⁵

4 Da Lateinamerika seit langem als Weltregion mit den größten sozialen Ungleichheiten bekannt ist, gilt das erwartungsgemäß insbesondere für Länder dieser Region. So wurden beispielsweise politische und soziale Ungleichheiten von Kurt Weyland (1995) als schwerwiegendste Hindernisse bzw. Bedrohungen für die Demokratie in Lateinamerika denunziert; vgl. auch Chalmers (1997).

5 Es geht, mit anderen Worten, darum, dass die Demokratie nicht zur Oligarchie, also zur Regierung einiger weniger (nach welchem Kriterium auch immer) “Ausgewählter” degenerieren soll, und folglich *a fortiori* auch nicht zur Aristokratie,

Alle drei Definitionsbedingungen sind offenbar mehr oder weniger “elastisch”: Es gibt einfache und qualifizierte, absolute und relative Mehrheiten, und die Länge der Perioden zwischen Wahlen ist ebenso eine Frage der Konvention wie der Umfang des “Universums”, das für die Gewährung des Wahlrechts als relevant angesehen wird.

Die Idee der politischen Gleichheit ist bei Demokratiebegriffen dieses Typs üblicherweise in Form der Bedingung der Gleichheit der Stimme enthalten, und zwar in dem doppelten Sinne, dass jedes Mitglied (des ausgezeichneten Universums) das gleiche Wahlrecht hat und dass jede Stimme das gleiche Gewicht besitzt. Diese Idee wird traditionell mit dem populären Slogan “One person, one vote” ausgedrückt.⁶

Definiert man Demokratie auf diese minimalistische Weise, dann scheint daraus unter anderem zu folgen, dass der demokratische bzw. nicht-demokratische Charakter eines politischen Systems völlig unabhängig vom Rechtssystem des betreffenden Landes ist – und zwar sowohl vom Inhalt seiner Gesetze als auch von deren wirksamer Durchsetzung. Nach minimalistischer Auffassung ist also, anders ausgedrückt, eine Demokratie ohne *rule of law* bzw. “Rechtsstaat” denkbar.⁷

d.h. zur Regierung derer, die in irgendeiner Hinsicht als allen anderen überlegene “Beste” angesehen werden.

6 Die Zeiten, in denen man noch die offen geäußerte Meinung hören oder lesen konnte, dass bei allgemeinen Wahlen die Stimmen mancher Bürger mehr zählen sollten als die anderer, scheinen inzwischen unwiederbringlich vorüber zu sein. Geht es aber um Abstimmungen über politische Programme, dann sind nicht nur versehentlich, sondern durchaus intendiert ungleichgewichtige Stimmenverhältnisse auch heute noch keineswegs unüblich – vor allem, wenn es um die Repräsentation territorialer Einheiten geht (in föderalen Systemen, der EU usw.). Das Argument zugunsten solcher Ordnungen ist dann aber meistens, dass politische Einheiten mit unterschiedlich vielen Einwohnern in der politischen Entscheidungsfindung entsprechend gewichtet werden sollten. Der Grund für das ungleiche Stimmengewicht mancher politischen Agenten ist damit also letztlich doch wieder das Ziel, eine (annähernd) “gleiche” Repräsentation aller Bürger zu gewährleisten.

7 Falls es zwischen beidem überhaupt eine Beziehung gibt, dann scheint es eher eine konfliktive zu sein, da der Rechtsstaat der spontanen Willkür und den Launen von Mehrheiten Grenzen setzt.

2.2 “Realistische” Definitionen

Eine zweite Gruppe von Demokratiebegriffen wird als “realistisch” aufgefasst – so etwa von Guillermo O’Donnell.⁸ Sie ähneln der vorherigen Gruppe insofern, als sie sich ausschließlich auf Merkmale des politischen Systems beschränken (und nicht etwa auf sozioökonomische Bedingungen, die eine Gesellschaft zu erfüllen hätte, um das Etikett “demokratisch” zu verdienen); aber sie gehen über solch rein prozedurale Definitionen dadurch hinaus, dass sie bestimmte Mindeststandards festlegen, denen politische Institutionen genügen müssen, damit ein System als Demokratie klassifiziert werden kann. Nach O’Donnell findet sich bei solchen Definitionen meist eine Kombination von zwei Elementen, nämlich einerseits das schon erwähnte prozedurale Element – konkret: die Bedingung der periodischen Wahlen –, das nun aber verschärft wird durch qualitative Anforderungen (etwa, dass Wahlen nicht nur stattfinden, sondern dass sie auch fair sein müssen) und andererseits irgendein substantielles Element, das der Einsicht geschuldet ist, dass es faire Wahlen nicht geben kann, wenn nicht zugleich auch bestimmte normative Bedingungen erfüllt sind – wenn also z.B. die Bürger nicht über bestimmte Freiheiten oder Rechte verfügen, die der Staat gewährleisten muss.

Nach solchen Definitionen hängt die Identifikation eines politischen Systems als demokratisch offenbar davon ab, was man unter Fairness bzw. genauer unter “fairen Wahlen” versteht. O’Donnells eigener Vorschlag dazu ist, dass wir von “fairen Wahlen” dann und nur dann sprechen können, wenn sie “kompetitiv, frei, egalitär, entscheidend und inklusiv” sind. Mit “egalitär” ist dabei gerade das gleiche Gewicht jeder Stimme gemeint ist und mit “inklusiv”, dass jeder minimal kompetente Bürger das gleiche Recht auf aktive und passive Beteiligung an Wahlen, als Wähler und auch als Kandidat für politische Ämter, hat. Diese beiden Bedingungen, die mit denen der schon behandelten minimalistischen Definitionen übereinstimmen, transportieren also wieder die Idee der Gleichheit. Die übrigen drei Kriterien scheinen lediglich begrifflich notwendige Bedingungen dafür auszudrücken, dass man überhaupt von einem System sprechen kann, das auf “Wahlen” in einem relevanten Sinne basiert: Der Begriff der Wahl impliziert schließlich, dass es etwas auszuwählen gibt, und wo kein

8 Vgl. z.B. O’Donnell (1999) und (1996: 34-36)

Wettbewerb existiert, wo es also nicht wenigstens eine Alternative zwischen mindestens zwei Kandidaten gibt, ist das nicht der Fall.⁹ Darüber hinaus haben Wähler auch dann keine echte Auswahl, wenn sie nicht frei in ihrer Wahl sind, sondern unter Zwang oder Manipulation stehen.¹⁰ Und auch wenn Wahlen nicht entscheidend sind, wenn also der Wahlsieg nicht mit der wirksamen Macht einhergeht, die betreffenden Ämter zu übernehmen und entsprechende politische Entscheidungen während der vorgesehenen Amtszeit tatsächlich zu treffen, kann man wohl kaum von einem politischen System sprechen, das tatsächlich auf Wahlen beruht.

Wenn diese Interpretation zutreffend ist, dann unterscheiden sich "realistische" Definitionen der Demokratie wie die von O'Donnell vorgeschlagene gar nicht wesentlich von minimalistischen Konzeptionen, auch wenn es auf den ersten Blick so aussehen mag. Sie gehen über Letztere lediglich insofern hinaus, als sie unter dem Deckmäntelchen zusätzlicher Definitionsbedingungen gewisse begriffliche Implikationen für die Existenz einer Demokratie im Sinne eines auf periodischen Wahlen und der Mehrheitsregel basierenden politischen Systems explizit machen. Gewonnen ist damit zunächst nur eine Explikation des Begriffs der Wahl. Der "Realismus" solcher Konzeptionen liegt also vielleicht weniger in der Tatsache, dass sie von überzoge-

9 Der mögliche Einwand, dass es auch dann noch eine Auswahl gibt, wenn nur ein einziger Kandidat zur Wahl steht, da man ja immer die Option habe, entweder für den Kandidaten zu stimmen oder sich der Stimme zu enthalten (eine explizite Ablehnung ist in der Regel nicht möglich), ist nicht stichhaltig, wenn wir realistischere annehmen, dass Enthaltungen "nicht zählen". Jedenfalls dann nicht, wenn es wenigstens eine Stimme für den Kandidaten gibt und die einfache Mehrheitsregel über alle abgegebenen Stimmen zugunsten eines Kandidaten angewendet wird. Bei komplexeren Wahlverfahren können selbstverständlich auch Enthaltungen eine Rolle spielen, aber wenn es nur einen einzigen Kandidaten gibt und irgendjemand zur Besetzung eines Amtes bestimmt werden muss, dann gibt es ganz offensichtlich keine Auswahl. Wie immer das Verfahren im Einzelnen auch aussehen mag: In diesem Fall von einer "Wahl" zu sprechen, wäre ein unangebrachter Euphemismus. Die berühmt gewordene Bezeichnung dessen, was "Wähler" in der DDR tun konnten, als "Falten" illustriert sehr treffend diesen wahrgenommenen Unterschied zwischen einer echten und einer nur vorgetäuschten Wahl.

10 Jedenfalls haben sie dann keine Wahl zwischen den "offiziellen" Alternativen, denn was wie eine Wahl zwischen Kandidaten aussieht, ist in diesem Fall tatsächlich eine Wahl zwischen irgendwelchen von Dritten in Aussicht gestellten Gütern bzw. Übeln.

nen, allzu anspruchsvollen Forderungen absehen, die von politischen Systemen kaum erfüllbar sind und deren Befriedigung folglich "realistischerweise" nicht erwartet werden kann, als vielmehr darin, dass sie eine nüchterne, "realistische" Erläuterung der tieferen Bedeutung der prozeduralen Grundbedingungen von Demokratie im minimalistischen Sinne geben. Das ist allerdings bei genauer Betrachtung ein bedeutender Gewinn, denn infolge dieser begrifflichen Explikation lässt sich sehr viel klarer erkennen, dass die vermeintliche Unabhängigkeit von Demokratie einerseits und *rule of law* bzw. "Rechtsstaatlichkeit" andererseits gar nicht besteht. Nimmt man den Ausdruck "Wahlen" ernst, dann schließt schon das bloße Definitionsmerkmal der periodischen Wahlen gewisse Inhalte politischer Entscheidungen und Akte aus, setzt bestimmte Rechte und Freiheiten voraus und impliziert damit zumindest einen Teil dessen, was als *rule of law* zu verstehen ist, als eine notwendige Bedingung für die Existenz einer Demokratie in einem "realistisch" interpretierten minimalistischen Sinne.

2.3 "Präskriptive" Definitionen

Guillermo O'Donnell unterscheidet des Weiteren ausdrücklich zwischen realistischen Definitionen und solchen Definitionen von Demokratie, die er "präskriptiv" nennt und als Aussagen darüber charakterisiert "was nach Meinung des betreffenden Autors Demokratie sein sollte". Wenn ich es richtig verstehe, dann ist damit die Kategorie von Definitionen angesprochen, die – oft, aber nicht notwendigerweise auf hohem Abstraktionsniveau – nicht nur (oder überhaupt nicht) prozedurale Elemente und deren ausdrücklich gemachte Voraussetzungen benennen, sondern bestimmte inhaltliche Vorgaben für die Entscheidungen machen, die in einem demokratischen politischen System getroffen werden dürfen. Solche Vorgaben beziehen sich gewöhnlich in erster Linie darauf, dass politische Entscheidungen in der Demokratie akzeptabel sein sollen für diejenigen, die sie binden, also für die betreffende Bürgerschaft, und dass sie wohl nur dann für alle akzeptabel sein können, wenn sowohl ihre Genese als auch ihr Inhalt und ihre Folgen bestimmten Bedingungen von Vernünftigkeit (Plausibilität, Nachvollziehbarkeit) genügen.

Etwas vereinfachend kann man demnach vielleicht sagen, dass, während sich die so genannten minimalistischen oder realistischen

Definitionen fast ausschließlich auf die Idee konzentrieren, dass die Demokratie ein politisches System ist, in dem Regierung und Amtsträger “by the people” gewählt werden, sich die so genannten “präskriptiven” Definitionen stattdessen darauf konzentrieren, dass politische Entscheidungen in der Demokratie (auch) “for the people” zu treffen sind. Ein gemeinsames Merkmal solcher Definitionen ist folglich das ehrwürdige republikanische Kriterium, dass politische Entscheidungen gegenüber allen Bürgern gleichermaßen rechtfertigungsfähig sein müssen, und das wiederum scheint die weitere Bedingung zu implizieren, dass in der demokratischen Entscheidungsfindung die Umstände, Interessen und Verletzbarkeiten aller Bürger gleiche Berücksichtigung erfahren müssen.

Eine solche Konzeption von Demokratie ist nicht unbedingt materiell sehr anspruchsvoll und in dieser Hinsicht “unrealistisch” (also vielleicht gut gemeint, aber praktisch undurchführbar).¹¹ Um nur ein Beispiel zu geben: Charles Beitz hat eine – jedenfalls in meinen Augen – äußerst nüchterne und vorsichtige Version vorgeschlagen. Sein Vorschlag ähnelt minimalistischen bzw. realistischen Definitionen insofern, als er Verfahrenselemente betont; aber bei Beitz handelt es sich um einen “komplexen Prozeduralismus”. Er geht von dem Gedanken aus, dass

die Mitglieder einer politischen Gesellschaft zwei unterschiedliche Rollen einnehmen: sie sind zugleich die “Macher” und die “Materie” der Herrschaft, ihre Agenten und ihre Objekte, ihre Produzenten und ihre Konsumenten (Beitz 1989: 97f.).

Also stellt “[j]ede dieser Rollen [...] eine Perspektive dar, aus der politische Ordnungen bewertet werden können”, und deswegen ist “[d]as demokratische Ideal [...] eine Herrschaftsform, die ständig aus beiden Perspektiven gerechtfertigt werden kann” (Beitz 1989: 97f.). In gewisser Hinsicht ist diese Konzeption sicher unbestreitbar “idealistisch”, aber die “Präskriptionen”, die Beitz daraus ableitet, sind trotzdem “realistisch” insofern, als sie praktisch umsetzbare Mittel und Wege dafür aufzeigen, wie man diese regulative Idee verfolgen kann.

11 Das Gegenteil von “realistisch” ist eigentlich nicht “präskriptiv”, sondern “idealistisch”. Werden “präskriptive” Definitionen “realistischen” gegenübergestellt, wird ihnen dadurch implizit eine idealistische Färbung unterstellt, die sie gar nicht unbedingt aufweisen.

3. Wie lassen sich die drei Typen von Demokratiebegriffen nun vergleichend bewerten? Was sind ihre Vor- und Nachteile? Ich denke, zumindest Folgendes lässt sich sagen:

- Die empirische Tatsache, dass der Wert und die Wünschbarkeit von “Demokratie” weltweit fast überall anerkannt wird und dass die positive Konnotation des Wortes so tiefverwurzelt ist, dass eine Änderung dieser Tatsache in absehbarer Zeit realistischerweise nicht zu erwarten ist, ist ein gewichtiger Einwand gegen die Angemessenheit minimalistischer Definitionen. Wäre mit “Demokratie” tatsächlich lediglich “Prinzip der Mehrheitsentscheidung”, “periodische Wahlen” und/oder “allgemeines Wahlrecht” gemeint, dann ließe sich die fast nirgendwo bestrittene moralische Überlegenheit der Demokratie über andere politische Regierungsformen schwerlich erklären – und noch weniger rechtfertigen.¹²
- Häufig zugunsten einer “realistischen” Konzeption vorgebrachte Argumente sind
 - a) die Anforderung, dass die Definition operationalisierbar sein soll (ihre Definitionselemente also problemlos in beobachtbare Eigenschaften zu “übersetzen” sind, damit man eine Demokratie als solche auch erkennen kann, wenn man vor ihr steht) und
 - b) die Vorgabe, dass die Definition so sein sollte, dass eine erhebliche Anzahl von Systemen in der realen Welt ihr auch tatsächlich entsprechen (zu ihrer Extension gehören).

Hinter diesen Anforderungen an die Definition von Demokratie steht eindeutig der Wunsch, die empirische Erforschung demokratischer Systeme zu erleichtern. Meiner Ansicht nach bedeutet das aber, den Karren vor die Ochsen zu spannen:

(ad b): Ob das, was wir unter einer Demokratie verstehen, in der realen Welt tatsächlich in mehr oder weniger großer Anzahl vorliegt, ist eine Frage, die durch empirische Forschung zu entscheiden ist,

12 Es ist z.B. keineswegs sicher, dass ein politisches System, das seine Bürger zwar periodisch an die Wahlurnen ruft, ihnen aber weitere politische Freiheiten versagt, in irgendeinem relevanten Sinne einem System vorzuziehen wäre, das ansonsten ganz gleich ist, aber seine Amtsträger auf anderem Weg bestimmt. Warum sollte eine “illiberale Demokratie” – also ein Systemtyp, der aus minimalistischer Sicht durchaus denkbar ist (vgl. etwa Zakaria 1997) – empfehlenswert sein?

nachdem wir festgelegt haben, von welchem Gegenstand die Rede ist. Sollte sich dann herausstellen, dass es von diesem positiv bewerteten politischen Systemtyp, den wir im Auge haben, wenn wir von "Demokratie" sprechen, nur einige wenige Exemplare (oder im Extremfall sogar kein einziges Exemplar) gibt, dann kann man das Ergebnis bedauern, man kann vielleicht zu der Schlussfolgerung kommen, dass folglich die Demokratie kein sehr interessantes Untersuchungsobjekt für künftige empirische Forschung ist, oder man kann praktische Schlussfolgerungen etwa hinsichtlich der Notwendigkeit demokratiefördernder Maßnahmen ziehen. Seltsam wäre es aber, wollte man aus dem Befund schließen, dass wir unseren Begriff ändern und die Bezeichnung "Demokratie" nur deswegen lieber für eine andere Kategorie politischer Systeme reservieren sollten, weil diese Kategorie mehr historische Fälle umfasst.

- (ad a): Bezüglich des anderen Arguments ist daran zu erinnern, dass die Definition von Demokratie nicht mit ihrer Operationalisierung zu verwechseln ist. Letzteres ist eine Aufgabe, die sich überhaupt erst auf der Grundlage einer existierenden Definition sinnvoll in Angriff nehmen lässt,¹³ und von einer solchen Definition kann man wohl Klarheit und Präzision verlangen, aber sicher nicht die Beschränkung ihres möglichen Gehalts (ihrer Intension) lediglich um der empirischen Bequemlichkeit willen.
- Die unbestreitbare Tatsache, dass das Wort "Demokratie" in der Alltagssprache wertgeladen ist, legt eher den Gedanken nahe, dass eine "präskriptive" Definition vorzuziehen ist, die diejenigen Elemente, wegen denen das so bezeichnete System für wünschenswert gehalten wird, ausdrücklich benennt. Einer Definition von Demokratie, aus der überhaupt nicht ersichtlich ist, warum so viele Menschen davon überzeugt sind, dass es sich um ein wünschenswertes, rechtfertigungsfähiges politisches System handelt (wenn nicht gar um das am meisten – und daher letztlich um das einzige – wünschenswerte und rechtfertigungsfähige), scheint doch etwas Wesentliches zu fehlen.

13 Für Operationalisierungen und Indikatoren – viele Indikatoren! – von Demokratie, die von verschiedenen Konzeptionen abgeleitet sind, vgl. statt vieler z.B. Beetham (1994).

Falls diese Überlegungen richtig sind, warum sollte man dann auf halbem Wege stehen bleiben und den minimalistischen bzw. realistischen Demokratiebegriff lediglich um den Aspekt der "Fairness" der Wahlen anreichern, anstatt konsequent weiterzudenken bis zu den Grundlagen der Idee eines rechtfertigungsfähigen politischen Systems?

4. Es stellt sich dann sofort die Frage, wie man diese für eine angemessene Konzeption von Demokratie notwendigen Grundlagen feststellen kann. Das ist natürlich eine schwierige Frage, und ich kann hier nur versuchen, eine grobe Skizze von dem zu geben, was ich für einen vielversprechenden Ansatz halte. Ausgangspunkt aller Überlegungen für die Rechtfertigung politischer Systeme im Allgemeinen, also auch der Demokratie im Besonderen, kann nur die Anarchie sein.¹⁴ Die Anarchie – wörtlich ein "Zustand ohne höchste Instanz", in dem "niemand herrscht", und in dem folglich nur die Macht des Stärkeren vorherrscht, in dem die einzig möglichen Normen zufällig zustande kommende soziale Konventionen sind, die keiner gezielten Durchsetzung bedürfen, und in dem kein Status und kein Eigentum je sicher sein kann – ist, sofern man sich nicht idealistischen Illusionen hingibt, gewiss keine attraktive Aussicht. Thomas Hobbes' scharfsinnige Diagnose der elenden Lebensbedingungen, mit denen im "Naturzustand" zu rechnen ist, zeigt eine Art der Gründe dafür auf. Aber diese berühmte Hobbes'sche Darstellung ist nur eine statische Darstellung der Anarchie. Auf die Dynamik einer ursprünglich anarchischen Gesellschaft geht sie nicht ein. Welche Vorzüge und Nachteile Anarchie auch immer haben mag: Sie scheint nur als Übergangsform einer Gesellschaftsordnung möglich; denn es ist realistischerweise davon auszugehen, dass bei Vorliegen eines Vakuums an institutionalisierter Macht immer früher oder später die Stärksten die Verletzlichkeiten der Schwächeren ausnützen und sich zu Herrschern über sie auf-

14 Es scheint intuitiv plausibel, dass ein System, das auf dem Gedanken gleicher Partizipation bzw. einer grundlegend egalitären Verteilung von politischer Macht beruht, eher zu rechtfertigen sein dürfte als andere Systeme, die von vornherein auf einer ungleichen Machtverteilung aufbauen. Schwieriger zu zeigen ist sicher, dass ein institutionalisiertes System von Zwangsbefugnissen, sofern nur die zugrunde liegende Machtverteilung (im Idealfall) egalitär ist, auch eher zu rechtfertigen ist als eine soziale Ordnung, in der es gar keine Zwangsgewalten gibt.

schwingen werden. Die Anarchie scheint folglich keine dauerhaft mögliche Alternative zur Einrichtung eines politischen Herrschaftssystems zu sein. Die Frage ist folglich, anders ausgedrückt, nicht ob, sondern welche politischen Institutionen, nicht ob, sondern welche öffentlichen Gewalten eingerichtet werden sollten.

Es muss also darum gehen, ein realisierbares System öffentlicher Gewalten zu errichten, das die funktionalen Mängel der Anarchie, zugleich aber auch die Willkür, Unvorhersehbarkeit, Instabilität und anderen unerwünschten Eigenschaften rein gewaltbasierter Regime vermeidet. Die *raison d'être* eines rechtfertigungsfähigen (demokratischen) Staates ist demnach eine doppelte: Er muss sozusagen sowohl die statischen als auch die dynamischen Folgen der Anarchie hinter sich lassen. Und da am Ausgangspunkt niemand irgendein normatives Privileg beanspruchen kann, muss ein solches System, um rechtfertigungsfähig zu sein, so strukturiert sein, dass die daraus entstehenden Vorteile allen gleichermaßen zugute kommen: gleicher Schutz, gleiche Freiheiten, gleiche Berücksichtigung von Interessen und gleiche Teilhabe, auch über das bloße aktive Wahlrecht hinaus.

Die Einschränkungen, die diese Vorgabe sowohl für akzeptable Verfahren als auch für legitime Aktivitäten der öffentlichen Gewalten bedeutet, sind offenbar sehr viel größer als diejenigen, die sich aus minimalistischen oder realistischen Konzeptionen der Demokratie ableiten lassen.

5. Die wohl wichtigste und weitreichendste Folge aus einem derart normativ basierten Demokratiebegriff ist, dass die *rule of law* und sogar der Rechtsstaat von ihm impliziert werden.

Wie lässt sich das begründen, und warum unterscheide ich diese beiden Begriffe? Während, wie ich erläutert habe, der Demokratiebegriff bis heute umstritten ist, gibt es, jedenfalls soweit ich weiß, glücklicherweise kaum wesentliche Meinungsverschiedenheiten über die Begriffe des Rechtsstaats bzw. der *rule of law*.

Als Definitionsmerkmale der *rule of law* werden üblicherweise angesehen:

- i) Jedermanns Gleichheit vor dem Gesetz, womit grob umrissen gemeint ist, dass einerseits die Gesetze gleichermaßen auf alle Rechtssubjekte anzuwenden sind und andererseits auch alle, unge-

achtet ihrer Identität oder ihres sozialen Status, von der Justiz auf die gleiche Weise zu behandeln sind;

- ii) die wirksame Durchsetzung des Legalitätsprinzips, das besagt, dass die öffentlichen Gewalten ausschließlich auf der Grundlage ausdrücklicher rechtlicher Bestimmungen tätig werden dürfen, und
- iii) Jedermanns Anspruch auf Rechtsschutz gegen Übergriffe der öffentlichen Gewalten.

Die "Rechtsstaatlichkeit" umfasst, knapp gesagt, die *rule of law* und Konstitutionalismus (oder ein funktionales Äquivalent dafür), d.h.

- iv) die Gewährleistung unveräußerlicher Grundrechte und -freiheiten, die dem Universum der Fragen, mit denen sich der Staat befassen darf und die der Mehrheitsentscheidung unterliegen, permanent entzogen sind, und
- v) die gesetzlich garantierte Möglichkeit, öffentliche Amtsträger rechtlich und/oder politisch zur Rechenschaft zu ziehen.

Ich kann nicht erkennen, wie ein politisches System – ein System öffentlicher Gewalten – gerechtfertigt werden könnte, das nicht in diesem Sinne ein Rechtsstaat ist. Wenn also mit "Demokratie" ein wünschenswertes, rechtfertigungsfähiges Herrschaftssystem bezeichnet wird, dann muss es nach meiner Auffassung als harten Kern also mindestens ein Rechtssystem besitzen, das die genannten Bedingungen erfüllt.¹⁵

6. Die Aufgaben eines rechtfertigungsfähigen Staates sind allerdings, wie schon gesagt, nicht beschränkt auf den gleichen Schutz gleicher Rechte und Freiheiten. Es gibt weitere wichtige Funktionen, die nicht individuell erfüllt werden können, sondern kollektives Handeln und Institutionen erfordern, die autorisiert sind, solches Handeln hervorzubringen. Auch solche Institutionen sind folglich integraler Bestandteil der Pflichten einer wünschewerten, rechtfertigungsfähigen Ordnung der öffentlichen Gewalten. Drei verschiedene Typen von Prob-

15 Ein ganz anders geartetes, zusätzliches Argument zugunsten der *rule of law* ist die Tatsache, dass es eine recht gut belegte empirische Wahrheit zu sein scheint, dass die Stabilität eines politischen Systems positiv korreliert mit dem Vertrauen, dass die Bürger in die wirksame Durchsetzung der *rule of law* haben. Diese Beziehung wird z.B. betont von Prillaman (2000); vgl. auch Méndez/O'Donnell/Pinheiro (1998).

lemen sind hier zu nennen, deren Lösung von erheblicher Bedeutung für alle Personen ist, die nicht wie Robinson völlig isoliert von anderen Menschen, sondern in Gesellschaft leben:

- *Koordinationsprobleme*: Sie liegen in sozialen Situationen vor, in denen es keinen Interessenkonflikt gibt, in denen aber jeder einzelne Beteiligte ein (individuell) erwünschtes Ergebnis nur erzielen kann, wenn alle Beteiligten gegenseitig “passende” Erwartungen über das Verhalten aller anderen entwickeln und entsprechend handeln, wenn sie also ihr Handeln koordinieren. Es gehört zu den wichtigsten Aufgaben von Staaten, den Mitgliedern ihrer Gesellschaften Koordination zu ermöglichen.
- *Kooperationsprobleme*: Mit der zweiten Art von Problemen haben wir es zu tun, wenn zwischen einem gemeinsamen Interesse, bestimmte Güter oder Vorteile zu besitzen und genießen zu können, einerseits und konfligierenden Interessen hinsichtlich der Beteiligung jedes Einzelnen an der Herstellung der betreffenden Güter oder Vorteile und/oder seines Anteils an ihrem Konsum andererseits eine gewisse Spannung besteht (das gilt natürlich in erster Linie für “öffentliche Güter” im technischen Sinne; Standardbeispiele dafür sind eine saubere Umwelt oder nationale Sicherheit).
- *Probleme des Umgangs mit reinen Interessenkonflikten*: Schließlich ist der Staat auch gefragt bei der Lösung unvermittelter Interessenkonflikte zwischen Individuen oder Gruppen, einschließlich der Bereitstellung von Schutz vor und der Verhängung von Sanktionen gegen Übergriffe von Gesellschaftsmitgliedern auf die Rechte und Freiheiten anderer.

Die Herausforderung für die Demokratie ist also die Einrichtung von Institutionen und Mechanismen für die Bearbeitung aller drei Typen von Problemen – für die Koordination, die Kooperation und die (im Idealfall friedliche, zwangsfreie) Konfliktlösung – in einem rechtsstaatlichen Rahmen und auf eine Weise, die es allen Herrschaftsunterworfenen ermöglicht, effektiv mit gleichen Rechten am politischen System zu partizipieren und von den Dienstleistungen des Staates so sehr zu profitieren, dass die Einschränkungen, Vorschriften und Zwänge, die immer notwendigerweise mit einem System öffentlicher Gewalten einhergehen, von diesen Vorteilen (für jeden Einzelnen) mehr als kompensiert werden.

Das ist aber selbstverständlich überhaupt nur unter der Bedingung denkbar, dass die grundlegenden Lebensumstände für alle Mitglieder des Gemeinwesens von Anfang an und ständig in wesentlichen Hinsichten annähernd gleich sind. Wo anfängliche Ungleichheiten zu groß sind oder wo “erworbene” Ungleichheiten im Laufe der Zeit zu groß werden, ist es keineswegs sicher, dass jeder durch das System profitieren kann – schon gar nicht annähernd gleichermaßen. Und wo das nicht der Fall ist, ist das Grundprinzip der gleichen Teilhabe verletzt, mit den entsprechenden negativen Folgen für die Rechtfertigungsfähigkeit eines solchen “real existierenden” Systems.

7. Eine Schwierigkeit für potentielle Demokratien im Umgang mit dieser Herausforderung rührt daher, dass auch ein politisches System, das tatsächlich auf dem Gleichheitsgedanken beruht und ihn umsetzen soll, notwendigerweise ein ganzes Tableau von besonderen Positionen (“Ämtern”) schaffen muss, was dazu führt, dass politische und rechtliche Macht unausweichlich zwischen den Inhabern dieser Positionen und den gewöhnlichen Mitgliedern der Gesellschaft ungleich verteilt ist. Die tatsächlichen Gegebenheiten in empirischen politischen Systemen werden insofern also immer ein erhebliches Ausmaß an politischer Ungleichheit enthalten, wie ernsthaft egalitär das zugrunde liegende politische Ideal auch sein mag. Theoretisch kann im besten Fall die Situation folgendermaßen aussehen:

Tabelle 1

<i>Input:</i> gleiche Teilhabe aller	öffentliche Gewalten: Beteiligung einiger weniger	<i>Output:</i> gleiche Teilhabe aller
Wahlen, Kontrolle usw.	Macht der Zielbestimmung, normative Macht, Zwangsmacht usw.	Schutz, Freiheiten, Teilhabe an öffentlichen Gütern, an anderen Vorteilen usw.

In der Praxis ist aber selbst dieses Ausmaß von Gleichheit – auf zwei der drei politischen Dimensionen – wohl kaum erreichbar, weil davon auszugehen ist, dass die Ungleichheiten der mittleren Spalte Auswirkungen auf die Situation hinsichtlich der beiden anderen haben werden.

Damit stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen Ungleichheiten, insbesondere die unvermeidbaren Ungleichheiten der mittleren Spalte, als hinreichend unproblematisch angesehen werden können, um die Rechtfertigungsbasis des Systems nicht zu beeinträchtigen.¹⁶

8. Welches komplexe Geflecht von Fragen und Problemen damit aufgespannt ist, kann ich hier wiederum nur knapp anreißen. Ich will dazu im Folgenden stichwortartig und illustrativ, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, einige der Punkte und Aspekte eines demokratischen Systems skizzieren, an denen Gleichheit der einen oder anderen Art eine Rolle spielt. Dabei werde ich, um die Dinge nicht allzu kompliziert zu machen, die *Output*-Dimension vernachlässigen und mich nur auf die beiden anderen in Tabelle 1 angeführten Dimensionen – die *Input*-Dimension und die Dimension der politischen und Rechtsgewalt

16 Die Institutionen, Mechanismen und Strukturen, die einen *Input* in einen *Output* verwandeln, werden gelegentlich mit dem – für meinen Geschmack – unschönen Ausdruck “throughput” bezeichnet. Aber welches Wort man auch dafür benutzt: Die Rechtfertigung eines politischen Systems muss sich mit allen drei Spalten von Tabelle 1 auseinander setzen. Vgl. dagegen Scharpf (1998) für eine andere Ansicht. Die Legitimität eines demokratischen Systems kann nach Scharpf von einem *input*-orientierten oder einem *output*-orientierten Standpunkt aus betrachtet werden; *Input*-Legitimität könne aber nicht erreicht werden, wo es – wie im Fall der EU oder anderer supranationaler Einheiten – keinen *Démos* mit einer gemeinsamen Identität gibt, die bei den Mitgliedern die Bereitschaft weckt, Solidaritätspflichten zu akzeptieren; *Output*-Legitimität dagegen habe keine solche Voraussetzung, sondern erfordere nur, dass über politische Ergebnisse öffentlich argumentiert und dass die Macht öffentlicher Akteure kontrolliert werden kann, und das sei unter bestimmten Umständen selbst dann möglich, wenn politische Entscheidungen nicht an ein Mandat der Regierten gebunden sind, sondern entweder von Experten gemacht werden oder durch Verhandlungen zustande kommen. Scharpf argumentiert folglich, dass die EU, von der so oft behauptet wird, sie leide unter einem “Demokratiedefizit”, durch ihr Verhandlungssystem tatsächlich recht gut legitimiert sei. Dabei ist aber nicht ganz klar, ob Scharpf mit “Legitimität” mehr meint als lediglich die effektive explizite oder stillschweigende Zustimmung von Bürgern zu einem politischen System. Sollte er tatsächlich nicht mehr damit meinen, dann sind seine Aussagen empirische Aussagen über die Überzeugungen von Menschen hinsichtlich der Legitimität des Systems (vgl. Max Webers *Legitimitätsglauben*) und folglich keine Aussagen über die Legitimität selbst, im Sinne der ethischen Rechtfertigungsfähigkeit der Demokratie – und nur Letztere ist in diesem Aufsatz mein Thema. Für die scharfsinnigste mir bekannte Analyse der Beziehungen zwischen der Stabilität eines politischen Systems, seiner Legitimität und der Legitimitätsüberzeugungen, die verschiedene Akteursgruppen haben, vgl. Garzón Valdés (1988).

– konzentrieren. Da aber das Rechtssystem für die Demokratie eine so große Bedeutung hat und deswegen eine eingehende Berücksichtigung verdient, werde ich die judikative und die eigentlich politische Ebene getrennt behandeln.

Judikative Ebene

i) *Input*-Dimension:

Idealerweise muss die Gleichheit des Zugangs zum Rechtsschutz gewährleistet sein.

Diese (absolute) Gleichheit setzt ihrerseits (relative) Gleichheiten insofern voraus, als es für jedermann möglich sein muss, wenigstens ein gewisses Mindestmaß an effektivem Zugang zu

Informationen (über Rechte, Pflichten, rechtliche Verfahren, ...),

materiellen Ressourcen (um die Risiken eines Gerichtsverfahrens eingehen, einen Anwalt nehmen zu können, ...) und

geistigen und psychischen Ressourcen (Fähigkeit zur Einschätzung der eigenen Rechtsposition, Selbstsicherheit, Bürgerbewusstsein, Systemvertrauen ...)

zu haben.

ii) Dimension der Rechtsmacht:

Mit Blick auf das Ziel der Gleichheit (bzw. der gleichen Fairness) der Ergebnisse muss die judikative Gewalt so institutionalisiert sein, dass wenigstens

die Gleichheit gerichtlicher Entscheidungskriterien und

die Gleichbehandlung aller an Gerichtsverfahren beteiligten Parteien

gewährleistet ist.

Politische Ebene

i) *Input*-Dimension:

Auf der politischen *Input*-Seite geht es bei den theoretisch notwendigen Gleichheiten, wie erläutert, in erster Linie um

gleiches aktives Wahlrecht (für öffentliche Wahlämter),

Gleichheit der Chancen, sich um Ämter zu bewerben,

Gleichheit der Chancen, Bedürfnisse, Interessen, Wünsche, Meinungen [...] wirksam zu äußern.

Während die ersten dieser Bedingungen keine größeren Probleme aufwerfen und recht einfach umzusetzen sind, sind die beiden letzten sehr anspruchsvoll, und zwar sowohl im Hinblick auf den einzelnen Bürger als auch im Hinblick auf die soziale und politische Organisation, die erforderlich ist, um diese Gleichheiten zu fördern, da die betreffenden Chancen im wesentlichen von Fähigkeiten und Gelegenheiten abhängen und nicht absoluter Art sind, sondern relativ auf das jeweilige soziale Umfeld.

ii) Dimension der politischen Gewalten:

Zu den von politischen und administrativen Amtsträgern verlangten Verhaltensweisen gehören unter anderem Dinge wie

Gleichheit der Umsetzung/Anwendung des Gesetzes durch die Verwaltung,
gleiche Berücksichtigung der Bedürfnisse/Interessen/Meinungen aller Bürger, ohne Ansehen ihrer gesellschaftlichen Position, persönlichen Beziehungen, wirtschaftlichen Ressourcen usw.

Vor allem die letzte Bedingung ist äußerst anspruchsvoll und wird vermutlich kaum jemals voll und ganz erfüllt werden.¹⁷

9. Selbst für Westeuropäer werden solche fundamentalen Gleichheitsanforderungen, die sich aus den Grundlagen einer normativen Konzeption der Demokratie ableiten, in vieler Hinsicht eher wie *Science Fiction* als wie eine Beschreibung ihrer tatsächlichen rechtlichen und politischen Realität klingen. Praktisch bezüglich aller Kategorien beobachten wir in allen existierenden Systemen (mehr oder weniger deutliche) Ungleichheiten. Und es ist insgesamt gesehen kaum wahrscheinlich, dass sich daran in absehbarer Zeit etwas Entscheidendes ändern wird. Die Aussichten für potentielle Veränderungen sind allerdings nicht für alle Kategorien die Gleichen. Vielmehr sind mindestens zwei grundverschiedene Fallgruppen zu unterscheiden:

¹⁷ Ich habe diesen Aspekt ausführlicher diskutiert in Zimmerling (2004).

- a) Manche der genannten Ungleichheiten sind zumindest theoretisch reduzierbar, wenn auch vielleicht nicht ganz aufhebbar. Es handelt sich dabei vor allem um Ungleichheiten bezüglich

Informationen,
materiellen Ressourcen und
geistigen und psychischen Fähigkeiten und Ressourcen.

Denkbare Mittel für die Reduzierung oder Eliminierung dieser Ungleichheiten auf Seiten der Bürger selbst (also auf der *Input*-Seite) sind etwa:

- Bürgererziehung: Bereitstellung von Informationen über politische und justizielle Rechte, Pflichten, Verfahren; Förderung von Selbstbewusstsein und Selbstsicherheit der (künftigen) Bürger;
- Bildung generell: Üben/Ausbilden von Ausdrucksfähigkeit, Organisation eigener Interessenvertretung, Beteiligung an öffentlichen Aktivitäten (Teilnahme an politischen Debatten, Kandidieren für Ämter, ...);
- Sozialpolitik: Sicherstellen der materiellen Ressourcen, die erforderlich sind für die wirksame Wahrnehmung des rechtlichen Schutzes ebenso wie für die Wahrnehmung der Pflichten und den Genuss der Rechte demokratischer Bürger;
- öffentliche Subventionierung bestimmter politischer Aktivitäten (vor allem der Beteiligung an politischen Wahlkämpfen);
- allgemeine gesellschaftliche Einstellung: Förderung des Selbstbewusstseins und der Selbstsicherheit von Bürgern dadurch, dass alle gleichermaßen als volle Mitglieder der Gesellschaft anerkannt werden.

Mittel zur Reduzierung bzw. Eliminierung von Ungleichheiten auf Seiten der öffentlichen Gewalten könnten etwa sein:

- Ausbildung/Fortbildung: zur Sicherung der Anwendung gleicher Entscheidungskriterien in Justiz und Verwaltung;
- Einrichtung von Zugangs- und Deliberationskanälen und -mechanismen, durch die die Gleichheit der Partizipationschancen gefördert und die Responsivität erhöht werden.

- b) Es gibt aber auch Ungleichheiten, die nicht abgebaut werden können, wie z.B. Ungleichheiten in

angeborenen Fähigkeiten und Talenten für politisches Handeln, die durch externe Stimulation und Training nur in geringem Maße entwickelt werden können (Demokratie kann diesbezüglich also wohl nur eine beschränkte, relative "Gleichheit" in dem Sinne erfordern, dass gewisse minimale Schwellen berücksichtigt werden müssen; sofern nur jedem, der es braucht, dabei geholfen wird, diese Schwellen zu überschreiten, um die Rolle eines teilhabenden Bürgers wirklich ausfüllen zu können, kann es für das System sogar funktional sein, dass manche Menschen mehr oder andere Fähigkeiten haben als andere; aber es sollte nie vergessen werden, dass solche Ungleichheiten notwendigerweise dem System einen gewissen Grad der "Unreinheit" verleihen, der stets aufmerksam beobachtet werden muss, um nicht zu rechtfertigende Verschlechterungen der Situation abzufangen);

der Fähigkeit von öffentlichen Amtsträgern, Informationen usw. zu verarbeiten;

dem effektiven Zugang zu Akteuren aus Politik oder Justiz (man denke an Phänomene wie Nepotismus, *amigo*-Netzwerke und ähnliches, und deren gemeinsamen Ursprung in ungleichem Zugang); und

vor allem: die Ungleichheiten in Machtpositionen, die vom System selbst herrühren, nämlich von der notwendigerweise auf eine kleine Gruppe von Akteuren beschränkten Autorisierung von Normsetzungs-, Definitions- und Zwangsmacht.

10. Diese gleichzeitige Existenz vermeidbarer und unvermeidbarer Ungleichheiten führt zu mindestens zwei ganz unterschiedlichen Problemstellungen:

- i) Wenn bestimmte Arten von Gleichheit unerreichbar sind, dann können jedenfalls diese Arten von Gleichheit für die Rechtfertigung eines demokratischen Systems keine notwendigen Bedingungen sein. Aber das heißt nicht, dass man sich über die betreffenden Ungleichheiten keine weiteren Gedanken machen müsste. Es ist auch in diesen Fällen nicht der ursprüngliche (und, sofern

als absolute, unbedingte Forderung verstanden, sicher naive und unrealistische) Gedanke zu vergessen, dass Gleichheit eine der tragenden Säulen des Demokratiebegriffs ist. Wenn also in bestimmten Hinsichten Gleichheit unmöglich ist, muss diese Unmöglichkeit eines strikt egalitären politischen und Rechtssystems durch andere Anforderungen "kompensiert" werden, denen Akteure aus Politik und Justiz genügen sollten. Dazu gehören vor allem spezielle Pflichten der Unparteilichkeit und Nachvollziehbarkeit, die als Surrogat für tatsächliche Partizipationsgleichheit insofern dienen können, als sie gewährleisten, dass Entscheidungen so getroffen werden, als ob jedermann gleichermaßen an der Entscheidungsfindung beteiligt wäre. Anders ausgedrückt: Da die tatsächliche gleiche Teilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten praktisch nicht erreichbar ist, gewinnt die Idee der hypothetischen Zustimmung als eine Art "Krückenbegriff" (Garzón Valdés) an Relevanz.

- ii) Ein noch größeres Problem scheint darin zu bestehen, dass genau diejenigen Akteure, die privilegierte öffentliche Positionen bekleiden und deswegen wohl auch am ehesten von fehlenden Kontroll- und Verantwortlichkeitsmechanismen profitieren, so dass sie großes Interesse daran haben dürften, den entsprechenden Status quo aufrecht zu erhalten, oft auch diejenigen sind, denen es obliegen würde, politische Maßnahmen zur Schaffung der Institutionen und Strukturen zu initiieren, voranzutreiben und umzusetzen, die notwendig wären, um Ungleichheiten, die prinzipiell abgebaut werden können, zu reduzieren oder zu eliminieren und solche, die nicht abzubauen sind, zu kompensieren.¹⁸ Was aber könnte diese Akteure motivieren, ihre eigenen Privilegien abzuschaffen? Es lassen sich, wie immer, zwei mögliche allgemeine Motivtypen unterscheiden:
 - Motive der Klugheit: Klugheitsmotive könnten ihren Ursprung grundsätzlich sowohl in von außen (etwa aus dem internationalen System) kommendem Druck als auch in Druck haben, der aus dem

¹⁸ Wir haben es hier offenbar mit einem echten *catch* zu tun, da nach der inneren Dynamik der Demokratie der Kampf gegen verbliebene Ungleichheiten umso leichter (aber auch umso weniger dringlich) ist, je mehr Gleichheit schon erreicht wurde, und umgekehrt.

Inneren des Systems selbst herrührt (etwa in der latenten oder manifesten Gefahr sozialer Proteste und Unruhen der durch existierende Ungleichheiten Benachteiligten). Die historische Erfahrung zeigt jedoch, dass die Chance, dass derartiger externer oder interner Druck tatsächlich wirksam wird, als eher gering einzuschätzen ist – insbesondere, wenn ein politisches System gewisse Schwellen der Scheußlichkeit erst einmal überschritten hat.

- Moralische Motive: Moralische Motive müssten auf den echten demokratischen Überzeugungen der betreffenden Akteure gründen, also darauf, dass sie hinsichtlich der Prinzipien und Normen der Demokratie einen “internen Standpunkt” einnehmen. Aber auch diesbezüglich scheint uns die historische Erfahrung zu lehren, dass man umso weniger damit rechnen kann, dass solche Motive politisch hinreichend wirksam werden, um den Zustand einer demokratischen Ordnung aus den politischen Institutionen selbst heraus entscheidend zu verbessern, je größer die Demokratiedefizite eines gegebenen Systems sind. Ähnlich macht sich allerdings auch am anderen Ende des Spektrums ein Effekt zunehmender Unbeweglichkeit bemerkbar, wenn ein System nämlich – aufgrund welcher Ursachen auch immer – erst einmal einen relativ hohen Grad demokratischer Performanz erreicht hat: Der Veränderungsbedarf ist dann zunehmend weniger sichtbar und hervorstechend, und die nötige Energie, um weitere Verbesserungen anzustoßen, wird selten aufgebracht.

11. So gesehen scheinen die Aussichten für die Demokratie alles andere als rosig. Habe ich aber diesen Anschein vielleicht selbst provoziert, indem ich mit meinem Ansatz einer idealen, normativen Demokratiekonzeption einen allzu anspruchsvollen Ausgangspunkt gewählt habe? Die Kritik der “Demokratie-Realisten” könnte in dieser Hinsicht doch zutreffend und hilfreich sein. Ideale sind schließlich von Natur aus frustrierend, weil es zu ihrem Wesen gehört, dass sie niemals völlig erreichbar sind. Will man empirische Gegebenheiten fair beurteilen, dann ist es daher sicher dumm und unangemessen, dafür ein Ideal als einzigen, absoluten Maßstab heranzuziehen. Das muss nicht heißen, dass man deswegen den von mir vertretenen Demokratiebegriff aufgeben sollte; vielmehr kann es heißen, dass man real existierende Systeme – und unsere Erwartungen darüber, wie sie bes-

tenfalls aussehen können – vernünftigerweise nicht ausschließlich an der idealen Konzeption von Demokratie messen, sondern immer auch das andere Ende des Spektrums politischer Systeme im Auge behalten und an die Bewertung politischer Systeme *ex negativo* herangehen sollte.

Sehen wir aus den weiter oben genannten Gründen von der Anarchie einmal ab, dann bleiben als Alternativen noch immer eine ganze Menge denkbarer politischer Systeme, die sich entlang eines Kontinuums vom Extrem des schlimmstmöglichen Falles der Willkürherrschaft des Stärksten über eine Reihe zunehmend weniger scheußlicher Versionen (von denen ein System vom Typ „*rule of law* plus minimalistische Demokratie“ wohl als eine der besseren zu betrachten wäre) bis zum anderen Extrem einer idealen Demokratie im starken, „präskriptiven“ Sinne anordnen lassen.

Wenn wir es so betrachten, wenn wir also die simple Vorstellung der Dichotomie von Demokratie/Nichtdemokratie aufgeben und politische Systeme stattdessen auf einem Kontinuum verorten, das keineswegs an der Minimalschwelle endet, die üblicherweise als die Trennlinie zwischen den beiden genannten breiten Kategorien angesehen wird, dann lässt sich überall, in allen Systemen – auch den schon relativ demokratisierten – ein ständiger Kampf um die Errichtung des „am wenigsten schrecklichen“ (Manuel Atienza) politischen und gesellschaftlichen Systems, zu dem Menschen unter ihren gegebenen Umständen fähig sind, diagnostizieren.

In diesem Sinne befindet sich jede so genannte Demokratie immer in einem Prozess der „demokratischen Transition“, auf einem mehr oder weniger krummen Pfad, der manchmal nach vorne, manchmal aber auch zu einem früheren Status zurückführt und manchmal für längere Zeit auf einem Niveau demokratischer Performanz verharret, das – wenn auch vielleicht schon relativ fortgeschritten und höher auf der Skala als viele andere existierende Systeme – in aller Regel hinter dem möglichen Optimum zurückbleibt.¹⁹

19 In den Kontext solcher „möglichen Optima“ gehört meines Erachtens auch die Diskussion um die umstrittene Rolle technologischer Neuerungen in der Demokratie. „E-Demokratie“ beispielsweise ist ein Thema, das in Hochtechnologieländern wie Finnland seit Jahren weit oben auf der intellektuellen Tagesordnung steht. Die Frage ist, auf welche Weise, unter welchen Bedingungen und zu welchem Preis neue Technologien zur Verbesserung des erreichten Demokratie-

Diese Sichtweise hat den besonderen Vorzug, dass sie uns die gemeinsamen Probleme aller angestrebten Demokratien, unabhängig von ihrem aktuellen Standort auf der politischen System-Skala, bewusst machen, anstatt vor allem ihre Unterschiede zu betonen, so dass die Gemeinsamkeiten etwa zwischen den so genannten "Kerndemokratien" Westeuropas, Nordamerikas und Australiens auf der einen und den so genannten "Transitionsländern" auf der anderen Seite weitgehend ausgeblendet werden. Sie erlaubt uns damit auch die Neuinterpretation der üblicherweise auf der dichotomen Sichtweise basierenden Auffassung von "demokratischer Transition": Was meistens unter "demokratischer Transition" verstanden wird, ist im Grunde nur so etwas wie ein Qualitätssprung von einem eindeutig undemokratischen System zu einem Systemtyp, der wenigstens gewisse minimale Eigenschaften besitzt, die es plausibel machen, von einer "Demokratie" im Sinne eines politischen Systems zu sprechen, das die größten Scheußlichkeiten abgestellt hat. Viele Systeme, die diesen "Sprung" vollzogen haben, werden jedoch später als "defekte Demokratien"

niveaus, also zur demokratischen "Transition" in Richtung auf das demokratische Ende der politischen Systemskala beitragen können. Menschen, die in Systemen leben, die sich noch unterhalb oder in unmittelbarer Umgebung der demokratischen Minimalschwelle befinden, wird E-Demokratie wie ein Luxusgut vorkommen. Und dieser Eindruck wäre auch generell gerechtfertigt, wenn es lediglich darum ginge, ein traditionelles Mittel der Stimmenabgabe (den Bleistift, mit dem man ein Kreuz auf einem Blatt Papier macht) durch ein High-Tech-Spielzeug zu ersetzen, das genau dem gleichen alten Zweck dient (indem man Knöpfe auf einer Tastatur drückt und *Bits* und *Bytes* via Internet versendet). Den Bürgern von Albanien, Afghanistan, Venezuela oder Zimbabwe die E-Demokratie zu empfehlen, wäre in diesem Fall nicht weniger frivol und obszön als die berühmte Empfehlung, dass die, die kein Brot haben, dann eben Kuchen essen sollen. Wird jedoch der Weg zur Demokratie, im Sinne eines ganz und gar rechtefertigungsfähigen politischen Systems, als permanenter, immer unvollendeter Prozess verstanden, so dass ein politisches System immer nur bestenfalls relativ zu seinen aktuellen Umständen als vorläufig gerechtfertigt angesehen werden kann, dann ist die Erforschung der möglichen Vorzüge neuer Technologien, die vielleicht dazu beitragen könnten, die in jeder Demokratie unvermeidbar vorhandenen Defizite weiter zu reduzieren, alles andere als Luxus. Wenn neue Technologien tatsächlich Mittel verfügbar machen, um vorher unüberwindbare Mängel mit geringen Kosten abzustellen, dann wäre es im Gegenteil kaum zu rechtfertigen, sie nicht zu nutzen. Die entsprechende Forschung könnte natürlich am Ende ergeben, dass von den neuen "E-Hilfsmitteln" bestenfalls marginale Verbesserungen zu erwarten sind. Aber nur ernsthafte theoretische Analyse und empirische Forschung kann das erweisen.

(Merkel, Lauth), als “Demokratien *sui generis*” und ähnliches bezeichnet, was andeutet, dass sie sich – jedenfalls nach Wahrnehmung der jeweiligen Beobachter – auf dem gedachten Kontinuum irgendwo in dem Intervall befinden, das zwischen der unteren Schwelle für den minimalen Qualitätssprung und einem anderen Punkt – einer oberen Schwelle – liegt, von dem an wir bereit wären, auf qualifizierende Adjektive zu verzichten und einfach von “Demokratie” zu sprechen.²⁰

12. Für Systeme, die sich unterhalb der Minimalschwelle befinden, ist selbstverständlich der erste schwierige Teil der Transition jener Qualitätssprung über die Minimalschwelle. Da dabei oft ein politischer Gleichgewichtszustand zerstört wird, sind damit alle in der Gleichgewichtstheorie analysierten Probleme verbunden.²¹

Der Übergang von einem soziopolitischen Gleichgewicht zu einem anderen Zustand – sei es ein anderes Gleichgewicht oder ein dynamischer Zustand – erfordert zunächst irgendeine Erschütterung, der von außerhalb des betroffenen Systems induziert werden muss. Nun sind aber politische Systeme höchst komplexe Phänomene, so dass die Folgen extern induzierter Turbulenzen in der Regel nicht genau vorhergesehen werden können. Die Erschütterungen, die erforderlich sind, um ein undemokratisches politisches Gleichgewicht auszuhe-

20 Man beachte in diesem Zusammenhang, dass etwa Guillermo O'Donnell schon vor längerer Zeit vorgeschlagen hat, sich von dem Gedanken zu verabschieden, dass die “demokratische Transition” lediglich ein zweistufiger Prozess ist: Er hat vielmehr von zwei verschiedenen Transitionen auf dem Weg zur Demokratie gesprochen. Die erste dieser beiden Transitionen, wie O'Donnell sie versteht, scheint dem zu entsprechen, was ich hier den “Sprung” über die Minimalschwelle genannt habe (für O'Donnell ist das die Einsetzung einer gewählten Regierung), die zweite, die O'Donnell die Transition zur “konsolidierten” Demokratie nennt, scheint dem Übertritt über die obere Schwelle dessen zu entsprechen, was ich als das Intervall zweifelhafter oder prekärer demokratischer Zustände identifiziert habe (O'Donnell 1994). Mir scheint, das ist ein Schritt in die richtige Richtung, der aber nicht weit genug geht; es lassen sich weitere Einsichten gewinnen, wenn man den Gedanken konsequent zu Ende denkt. Die Meinungsverschiedenheit zwischen uns ist allerdings nicht überraschend, wenn man bedenkt, dass ich einen “präskriptiven” Demokratiebegriff O'Donnells “realistischem” vorziehe: Die wahrgenommene “Länge” des Intervalls zwischen der unteren und der oberen Schwelle prekärer Demokratie wie auch zwischen letzterer und dem Extrem einer perfekten (idealen) Demokratie hängt offenbar von der zugrunde gelegten Demokratiekonzeption ab.

21 Für ein interessantes Beispiel einer solchen Analyse speziell im Hinblick auf den “Sprung über die demokratische Schwelle” vgl. Weingast (1997).

beln, bringen erhebliche Risiken mit sich: der “Sprung”, der ein System über die Minimalschwelle zur Demokratie tragen soll, ist dann ein Sprung ins Ungewisse, in eine unvorhersehbare Zukunft, mit der Gefahr, dass das Ergebnis wenigstens für eine Übergangszeit ein Verlust von Ordnung und die Dysfunktionalität des neuen Systemzustands sein kann. Ob am Ende tatsächlich ein Zustand stehen wird, der deutlich näher an der Demokratie liegt oder lediglich ein anderer Typ von undemokratischem System, ist eine offene Frage, die in jedem Einzelfall so gut wie irgend möglich abzuwägen ist. Gezielte Interventionen zugunsten von Demokratie verlangen in jedem Fall ein erhebliches Maß an Vorsicht, Weitsicht und Klugheit.²²

Die Furcht vor Chaos als Folge einer Erschütterung, die außer Kontrolle gerät, die Furcht davor, dass die Dinge entgleisen und zu einem Zustand führen könnten, der noch schlimmer ist als der bisherige, wird häufig als Argument gegen externe Interventionen in einen politischen Gleichgewichtszustand angeführt, auch wenn es ein Gleichgewicht unterhalb der minimalen Demokratieschwelle ist.²³

Aber selbst, wer diese Rechtfertigung für Untätigkeit nicht akzeptieren mag, muss wissen, dass es oft gar nicht leicht oder sogar überhaupt nicht möglich ist, die notwendigen Impulse von außen zu geben. Größere Erschütterungen, die potentiell geeignet wären, einen unbefriedigenden politischen Status quo zu verändern, sind oft nicht zu erwarten. Worauf ließe sich in solchen Fällen eine Hoffnung für demokratische Transitionen gründen? Da ich meine Zweifel an den wahrscheinlichen Motiven privilegierter öffentlicher Amtsträger schon ausgedrückt habe und da man sich auf Glück oder Wunder eher nicht verlassen sollte, bleibt wohl kaum etwas anderes übrig als die Hoffnung auf

- die Dummheit der Herrschenden, gepaart mit
- der List derjenigen (meist: wenigen) privilegierten Akteure, die tatsächlich demokratische Überzeugungen entwickeln, sowie

22 Zu den Schwierigkeiten der Induzierung oder auch nur Förderung von Demokratie von außen vgl. etwa das Buch eines erfahrenen Praktikers der so genannten “Demokratiehilfe” (Carothers 1999).

23 Dass das Argument natürlich denen gut gefällt, die vom Status quo profitieren, ändert nichts an seiner prinzipiellen Plausibilität.

- das manchmal heroische, meistens aber langsame, kaum wahrnehmbare, “ameisenartige” Wirken von Demokraten aus allen gesellschaftlichen Schichten zugunsten des Wandels.

Wie viel Hoffnung sich aus dieser Skizze tatsächlich ziehen lässt und was das relative Gewicht der genannten Elemente im Allgemeinen oder in besonderen Einzelfällen vermutlich sein wird, mag jeder Leser für sich selbst beurteilen.

13. Meine Absicht mit dem Vorstehenden war es, auf einige der zahlreichen Herausforderungen hinzuweisen, von denen alle Systeme, die sich die Bezeichnung “Demokratie” verdienen wollen, jederzeit mehr oder weniger stark geplagt werden. Meine Überlegungen gingen von der Annahme aus, dass nur eine normative Auffassung von Demokratie der unausrottbar mit dem Wort verbundenen positiven Konnotation gerecht werden kann. Akzeptiert man eine solche Konzeption, dann sind die vielleicht wichtigsten Schlussfolgerungen, die man aus meinen Bemerkungen ziehen kann, die beiden folgenden:

- 1) Wir sollten aufhören, Euphemismen für die politische Lage in Ländern zu benutzen, die über einen längeren Zeitraum hinweg in unmittelbarer Umgebung der demokratischen Minimalschwelle verharren, die die scheußlichsten politischen Systeme von solchen politischen Ordnungen trennt, die zumindest geringen Anlass für demokratische Hoffnungen geben. Die “Transition zur Demokratie” ist zwar in der Tat eine nie endende Aufgabe – aber nicht in diesem Sinn. Wenn sich der demokratische Fortschritt eines zuvor nicht-demokratischen Regimes, das sich angeblich “in Transition zur Demokratie” befindet, nicht innerhalb eines überschaubaren Zeitraums jenseits der Minimalschwelle noch eine gute Strecke weiterbewegt, ohne dass dafür andere als politische Gründe erkennbar verantwortlich sind, dann ist offenbar “Transition zur Demokratie” nicht der richtige Name für das tatsächlich in dem betreffenden System stattfindende politische Spiel.
- 2) Wir sollten uns aber auch davor hüten zu meinen, die “Transition zur Demokratie” sei nichts weiter als der Sprung über eine oder allenfalls zwei Hürden, wonach man sich stolz zurücklehnen und für immer im Glanze dieser einmaligen Leistung sonnen kann. Die demokratische Transition ist tatsächlich nie völlig abgeschlossen,

und der Verzicht auf die Einführung weiterer demokratischer Verbesserungen, wenn die Umstände es erlauben würden, ist niemals zu rechtfertigen – egal, wie hoch das erreichte Niveau von Demokratie auch sein mag. Zahlreiche politische Institutionen in den so genannten “Kerndemokratien” weisen deutliche Zeichen von Sklerose auf, die gelegentlich zu geradezu grotesken Deformationen führen. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die politische und rechtliche Gleichheit der Bürger. Auch hier scheint der korrekte Name des tatsächlich gespielten politischen Spiels oft alles andere als “Transition zur Demokratie” zu sein.

Literaturverzeichnis

- Beetham, David (Hrsg.) (1994): *Defining and Measuring Democracy*. London: Sage.
- Beitz, Charles R. (1989): *Political Equality. An Essay in Democratic Theory*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Bendel, P./Croissant, A./Rüb, F. W. (Hrsg.) (2002): *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Carothers, Thomas (1999): *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- (2002): “The End of the Transition Paradigm”. In: *Journal of Democracy* 13.1 (Januar) S. 5-21.
- Chalmers, D. A. et al. (Hrsg.) (1997): *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Oxford: Oxford University Press.
- Diamond, Larry (2002): “Thinking about hybrid regimes”. In: *Journal of Democracy* 13.2, S. 21-35.
- Garzón Valdés, Ernesto (1988): *Die Stabilität politischer Systeme. Analyse des Begriffs mit Fallbeispielen aus Lateinamerika*. München/Freiburg i.Br.: Alber.
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave – Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman/London: University of Oklahoma Press.
- Krauze, Enrique (2001): “Nueve inexactitudes sobre la cuestión indígena”. In: *El País*. Madrid, 8. März.
- Méndez, Juan/O'Donnell, Guillermo/Pinheiro, Paulo S. (Hrsg.) (1998): *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, Guillermo (1994): “Delegative Democracy”. In: *Journal of Democracy* 5, S. 55-69.
- (1996): “Illusions about consolidation”. In: *Journal of Democracy* 7.2, S. 34-51.

- (1999): *Democratic Theory and Comparative Politics*. Papers 99-004, Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung – <<http://darkwing.uoregon.edu/~caguirre/odonnell2.html>> (letzter Zugriff: 15.05.06).
- Prillaman, William C. (2000): *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport, Conn./London: Praeger.
- Scharpf, Fritz (1998): “Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie”. In: Greven, Michael Th. (Hrsg.): *Demokratie – eine Kultur des Westens?* Opladen: Leske + Budrich, S. 81-103.
- Waldmann, Peter (1988): “La Argentina: ¿país en despegue permanente?”. In: Garzón Valdés, E./Mols, M./Spitta, A. (Hrsg.): *La nueva democracia argentina (1983-1986)*. Buenos Aires: Sudamericana, 49-76, S. 49.
- Weingast, Barry R. (1997): “The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law”. In: *American Political Science Review* 91.2 (Juni), S. 245-263.
- Weyland, Kurt (1995): “Latin America’s Four Political Models”. In: *Journal of Democracy* 6.4 (Okt.), S. 125-139.
- Zakaria, Fareed (1997): “The Rise of Illiberal Democracy”. In: *Foreign Affairs* 76.6, S. 22-43.
- Zimmerling, Ruth (2004): *Influence and Power. Variations on a Messy Theme*. The Hague: Springer.